

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 3. Juli 2013

794. Rechtsform des Lehrmittelverlags (Konzept)

1. Ausgangslage

Der Kanton Zürich führt gemäss § 10 Abs. 1 des Bildungsgesetzes vom 1. Juli 2002 (BiG, LS 410.1) einen Lehrmittelverlag als unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Dieser ist Teil der Bildungsdirektion und der Vorsteherin oder dem Vorsteher der Bildungsdirektion direkt unterstellt. Kernleistung des Lehrmittelverlags Zürich ist es, Lehrmittel und Unterrichtshilfen für die Zürcher Volksschule zu produzieren, zu erwerben und zu vertreiben (§ 10 Abs. 2 BiG). Der Lehrmittelverlag sorgt dafür, dass den Volksschulen im Kanton Zürich Lehrmittel zur Verfügung stehen, die dem Zürcher Lehrplan entsprechen, die fachlichen und fachdidaktischen Anforderungen erfüllen und bei hoher Qualität kostengünstig sind.

Wenn es die Erfüllung der Kernaufgabe erlaubt, kann der Lehrmittelverlag Zürich Leistungen für weitere Bereiche des Bildungswesens erbringen (vgl. § 3 Verordnung über den Lehrmittelverlag vom 19. August 1998, LS 412.141). Dies betrifft insbesondere den Verkauf seiner Produkte in andere Kantone und die Erweiterung des Sortiments mit Lehrmitteln für die Sekundarstufe II und mit Produkten, die keine Lehrmittel im engeren Sinn sind (z. B. Bilderbücher, Kinderlieder-CDs). Der Lehrmittelverlag Zürich gehört zusammen mit der Schulverlag plus AG, die vollständig im Besitz der Kantone Bern und Aargau ist, der privaten Klett und Balmer AG und der privaten Cornelsen Schulverlage Schweiz AG zu den führenden Lehrmittelverlagen in der Schweiz.

Der Lehrmittelverlag Zürich arbeitet kostendeckend. Er führt eine eigene Rechnung. Die Preisgestaltung für seine Produkte ist darauf ausgerichtet, dass die Gemeinden insbesondere diejenigen Lehrmittel, deren Verwendung vorgeschrieben ist, günstig erwerben können. Die Kosten für die Entwicklung von Lehrmitteln refinanziert er durch den Verkauf innerhalb und ausserhalb des Kantons Zürich. Die hohe Qualität und das gute Preis-Leistungs-Verhältnis seiner Produkte führen dazu, dass er die Hälfte seines jährlichen Umsatzes von rund 24 Mio. Franken im Markt ausserhalb der obligatorischen Schule im Kanton Zürich erwirtschaftet. Den Saldoüberschuss liefert er an die Staatskasse ab. Es handelte sich dabei in den letzten Jahren um Beträge von 2,5 bis 4,0 Mio. Franken.

Der Lehrmittelverlag Zürich bewegt sich in einem Umfeld, das sich seit einigen Jahren stark verändert. Zu nennen sind insbesondere

- der Konzentrationsprozess, an dem kantonale und private Lehrmittelverlage beteiligt sind, und der zur Folge hat, dass heute weniger, dafür grössere Anbieter im Lehrmittelmarkt tätig sind,
- die interkantonale Harmonisierung der Schulstrukturen (HarmoS) und die Angleichung der Lehrpläne der Deutschschweizer Kantone (Lehrplan 21), die dazu führen, dass die interkantonale Koordination und Zusammenarbeit in Bezug auf neu zu schaffende Lehrmittel an Bedeutung gewinnt,
- die wachsenden Ansprüche an Lehrmittel vonseiten der Bildungspolitik und der Schulen bzw. der Lehrerschaft (Heterogenität der Schülerschaft, Individualisierung und Kompetenzorientierung im Unterricht), was die Lehrmittelentwicklung aufwendiger macht, sowie
- der Technologiewandel hin zum digitalen Medium, der die Lebenszyklen von Lehrmitteln verkürzt und die Produktionsabläufe der neuen Lehrmittelgeneration komplexer macht.

Damit sich der Lehrmittelverlag Zürich in diesem sich verändernden Markt auch mittel- bis langfristig erfolgreich bewegen kann, benötigt er einen ausreichend grossen unternehmerischen Handlungsspielraum. Als unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt verfügt er jedoch über Rahmenbedingungen, die ihn in seiner betrieblichen Handlungsfähigkeit einschränken, z. B. in den Bereichen Investition, Finanzierung und Risikomanagement. Daher ist die Rechtsform des Lehrmittelverlags Zürich zu überprüfen und anzupassen.

2. Kriterien, die eine neue Rechtsform des Lehrmittelverlags Zürich erfüllen muss

Den Volksschulen im Kanton Zürich sollen auch in Zukunft Lehrmittel und Unterrichtshilfen zur Verfügung stehen, die auf dem gültigen Lehrplan beruhen und das Lehren und Lernen bestmöglich unterstützen. Es sollen weiterhin Lehrmittel für die ganze Breite der Schülerschaft vorhanden sein, so auch für Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen. Bedeutsam ist für die Zürcher Volksschule zudem, dass das Preis-Leistungs-Verhältnis der Lehrmittel günstig und für die Schulgemeinden auf längere Sicht kalkulierbar bleibt, und dass die obligatorischen Lehrmittel im schulischen Feld breite Anerkennung finden. Für die Akzeptanz der Lehrmittel ist die Beteiligung der Lehrerschaft an der Entwicklung und Evaluation von Lehrmitteln eine wichtige Voraussetzung. Damit dies auch in Zukunft gewährleistet ist, muss der Lehrmittelverlag Zürich im Besitz des Kantons Zürich bleiben.

Für den Lehrmittelverlag Zürich wiederum ist es wichtig, dass er seine Leistungsfähigkeit ausbauen kann. Er ist darauf angewiesen, rasch und sachgerecht operativ handeln zu können. Der Lehrmittelverlag muss die Organisation (Aufbau- und Ablauforganisation) und die Infrastruktur bestmöglich an den betrieblichen Bedürfnissen ausrichten können. Er muss ausreichende Eigenmittel zur Verfügung haben, um den Betrieb und notwendige Investitionen finanzieren sowie Ergebnisschwankungen mittelfristig ausgleichen zu können. Bedeutsam ist weiter, dass er auf vertraglicher Grundlage mit andern Lehrmittelverlagen zusammenarbeiten kann.

3. Neue Rechtsform für den Lehrmittelverlag Zürich

Eine neue Rechtsform für den Lehrmittelverlag Zürich muss somit folgenden Zielen Rechnung tragen:

- Einflussnahme des Kantons Zürich mittels Eigner- und Unternehmensstrategie auf die Bereiche Lehrmittelangebot, Lehrmittelqualität, Ausgewogenheit von Qualität und Preis sowie Beteiligung der Lehrerschaft an der Lehrmittelentwicklung und Lehrmittelevaluation
- Unternehmerischer Handlungsspielraum und weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten im organisatorischen, betriebswirtschaftlichen und personellen Bereich für den Lehrmittelverlag Zürich

Diese Ziele können erreicht werden mit der Umwandlung des Lehrmittelverlags Zürich in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt oder in eine Aktiengesellschaft im öffentlichen Besitz. Beide Rechtsformen unterstützen die geforderte bildungspolitische Steuerung im Bereich der Zürcher Volksschule mittels Lehrmittel, und sie ermöglichen gleichzeitig eine grössere betriebliche Autonomie für den Lehrmittelverlag Zürich.

3.1. Öffentlich-rechtliche Anstalt

Im Bildungsbereich hat sich die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt als selbstständige Körperschaft des öffentlichen Rechts unter anderem bei den Hochschulen bewährt. Sowohl die Universität Zürich, die Zürcher Fachhochschule als auch die ETH Zürich und die EPFL in Lausanne haben die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Als Körperschaft orientiert sie sich an den Bedürfnissen ihrer Angehörigen (Lehrkörper, Forschungsgemeinschaft, Studierende). Institutionell ist sie auf Bestand ausgerichtet. Im Vergleich zur Aktiengesellschaft sind Beteiligungen und Anpassungen der Eigentümerstruktur erschwert.

Die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt entspricht zu wenig mit den Eigenheiten eines Verlagsbetriebs und würde dem Lehrmittelverlag damit nicht die angestrebten Vorteile bringen. Der Lehrmittelver-

lag ist ein Betrieb und Leistungserbringer für den Kanton Zürich und weitere Abnehmer. Er bewegt sich in einem dynamischen wirtschaftlichen Umfeld. Der körperschaftliche Gesichtspunkt steht nicht im Vordergrund. Überdies wird der Lehrmittelverlag in Zukunft vermehrt auf Kooperationen mit anderen Verlagen und weiteren Dritten angewiesen sein. Die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt bietet dafür zu wenig Flexibilität.

3.2 Aktiengesellschaft

Die Aktiengesellschaft weist gegenüber der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt einen grösseren Handlungsspielraum auf. Die Aktiengesellschaft ist deshalb die üblicherweise gewählte Rechtsform für Betriebe, die sich wie der Lehrmittelverlag mit seinen Produkten auch am Markt bewegen. Sie böte dem Lehrmittelverlag, der sich ständig auf verändernde Produktions-, Dienstleistungs- und Distributionsbedingungen seines Umfeldes einstellen muss, die ausreichende Anpassungsfähigkeit. Die Rechtsform würde dem Lehrmittelverlag zudem Kooperationen mit anderen Lehrmittelverlagen und weitere Beteiligungen erleichtern. Letzteres ist im Zuge des Konzentrationsprozesses und des Technologiewandels im Lehrmittelmarkt von besonderer Bedeutung. Bei einer Abwägung von Vor- und Nachteilen der im Vordergrund stehenden Rechtsformen überwiegen daher die Vorteile einer Aktiengesellschaft gegenüber einer öffentlich-rechtlichen Anstalt.

Der Lehrmittelverlag Zürich wäre als AG durch den Kanton Zürich mit einem angemessenen Eigenkapital auszustatten, das eine selbstständige Betriebsführung erlaubt. Die Grundsätze der Gewinnverteilung bzw. der Dividendenausschüttung wären in der Eigner- und Unternehmensstrategie so festzulegen, dass der Lehrmittelverlag Zürich seine Betriebs-, Einkaufs- und Investitionskosten finanzieren kann, über eine genügende Risikodeckungsreserve verfügt und seine Liquiditätsbedürfnisse ohne Rückgriff auf den Kanton Zürich decken kann.

3.2.1 Öffentlicher Besitz

Im Bereich der Lehrmittel bestehen vielfältige öffentliche Interessen. Lehrmittel widerspiegeln die Geschichte, Sitten und Gebräuche sowie die Sprache eines Landes oder einer Region und sind damit Teil einer spezifischen Kultur, die von der Schule an die nachfolgenden Generationen weitergegeben wird. Im Bereich der Volksschule werden die Inhalte von Lehrmitteln durch gesetzliche Bestimmungen, Bildungsstandards und Lehrpläne in demokratisch legitimierten Verfahren festgelegt. In einer vom Bildungsrat festgelegten Gruppe von Fächern (Mathematik, Deutsch, Fremdsprachen, Religion und Kultur) wird der Bezug von Lehrmitteln durch die Schulgemeinden vorgeschrieben und ist insofern dem Markt entzogen. In anderen Bereichen, so etwa bei Schü-

lerinnen und Schülern mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen, bei sprachlichen Minderheiten und anderen kleinen Anspruchsgruppen, die gleichermassen Anspruch auf Versorgung mit qualitativ guten und kostengünstigen Lehrmitteln haben, fehlt ein entsprechendes Angebot, weil die Nachfrage für Marktteilnehmer zu klein ist. Eine vollständige Privatisierung des Lehrmittelverlags würde deshalb die Versorgung aller Schülerinnen und Schüler der Zürcher Volksschule mit qualitativ guten, auf den Lehrplan ausgerichteten und kostengünstigen Lehrmitteln gefährden. Der Lehrmittelverlag soll deshalb im öffentlichen Besitz verbleiben. Der Grundsatz soll auf Gesetzesstufe festgeschrieben werden.

3.2.2 Weitere Gesetzesvorbehalte

Art. 98 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (LS 101) schreibt vor, dass die Übertragung von öffentlichen Aufgaben des Kantons durch Gesetz erfolgen muss. Im betreffenden Erlass sind unter anderem Art, Umfang und Finanzierung der zu übertragenden öffentlichen Aufgabe sowie die Struktur und die Aufgaben der Organisation zu regeln. Auch das Obligationenrecht erlaubt bei Beteiligungen von Körperschaften des öffentlichen Rechts gewisse Abweichungen von den Regeln des Aktienrechts, bis hin zur spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft, die sich nur ergänzend nach den Vorschriften des Obligationenrechts richtet (Art. 762 f. OR, SR 220).

Im Hinblick auf die Umwandlung des Lehrmittelverlags in eine Aktiengesellschaft sind deshalb unter anderen folgende Grundsätze auf Gesetzesstufe festzuhalten:

- Die Aufgaben des Lehrmittelverlags: die Produktion, der Erwerb und der Vertrieb von qualitativ hochstehenden, dem geltenden Lehrplan angepassten sowie kostengünstigen Unterrichtsmaterialien für die Zürcher Volksschule. Bei Bedarf die Produktion, der Erwerb und der Vertrieb von spezifischen Unterrichtsmaterialien für kleine Anspruchsgruppen. Der Lehrmittelverlag hat die Lehrerschaft an der Entwicklung und Evaluation der obligatorischen Lehrmittel zu beteiligen. Er erbringt zudem Leistungen für weitere Bereiche des Bildungswesens (z. B. andere Bildungsstufen, andere Kantone).
- Im Rahmen seiner Zweckbestimmung soll der Lehrmittelverlag gewinnorientiert arbeiten.
- Die Mitwirkungsrechte der Schulgemeinden und Lehrpersonen werden institutionell gesichert. Ihre Vertretung im Verwaltungsrat soll gesetzlich verankert werden.
- Folgende Kompetenzen sollen durch die Verwaltungsratsmitglieder repräsentiert werden: Branchenkenntnisse, betriebswirtschaftliche und rechtliche Kenntnisse, bildungspolitische und pädagogische Kenntnisse.

- Für die Mitarbeitenden des Lehrmittelverlags soll grundsätzlich weiterhin das öffentliche Personalrecht gelten.

Ob zur Sicherstellung dieser Grundsätze die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft oder einer solchen nach Obligationenrecht zu wählen ist, kann zum jetzigen Zeitpunkt offenbleiben und soll im Hinblick auf die Erarbeitung der Gesetzesvorlage zusammen mit weiteren Fragen vertieft abgeklärt und konkretisiert werden.

4. Weiteres Vorgehen

Auf der Grundlage der vorgenannten Überlegungen und skizzierten Grundsätze wird die Bildungsdirektion beauftragt, einen Entwurf für eine Gesetzesvorlage zur Umwandlung des Lehrmittelverlags Zürich in eine Aktiengesellschaft im öffentlichen Besitz sowie die damit verbundenen weiteren Dokumente (z. B. Statuten) auszuarbeiten. Dem Regierungsrat ist bis Ende 2013 eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage zu unterbreiten.

Auf der Grundlage eines entsprechenden Beschlusses durch den Regierungsrat zur Vernehmlassungsvorlage ist folgender Zeitplan vorgesehen:

- Durchführung der Vernehmlassung Anfang 2014
- Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat im Sommer 2014

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Bildungsdirektion wird beauftragt, eine Gesetzesvorlage zur Umwandlung des Lehrmittelverlages in eine Aktiengesellschaft im öffentlichen Besitz auszuarbeiten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und an die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi